

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XIV

LOGEMENT

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM Michel Chauty, *président* ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legendrand, Pierre Noé, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Becart, Georges Berchet, Marcel Bony, Amedée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Louis de Catuelan, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Yves Goussebaire-Dupin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Remi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardeche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lechenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Male, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ra.nassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Ivan Renar, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Soupiet, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 30), 2992 (tome XVI), et In-5° 895.
Sénat : 95 et 96 (annexe n° 32) [1985-1986].

Loi de Finances - Construction d'habitations - Logement

SOMMAIRE

	Pages
CHAPITRE I : LA SITUATION DU BATIMENT	3
A. LES INDICES D'UNE AMELIORATION	3
1) L'évolution sur longue période	3
2) Vers une stabilisation du marché	4
B. LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU SECTEUR	5
1) La dispositif en faveur des entreprises	5
2) Les mesures incitatives prises au bénéfice du logement	6
 CHAPITRE II : LES AIDES AU LOGEMENT ET A LA CONSTRUCTION	 9
A. L'AIDE A LA CONSTRUCTION	9
1) Les prêts en accession à la propriété	9
2) Les prêts conventionnés	11
B. L'AIDE AU SECTEUR LOCATIF	14
1) Les prêts aux logements aidés	14
2) Les aides au logement	14
 CHAPITRE III : LES PROBLEMES DES ORGANISMES DE GESTION DES H.L.M.	 17
A. DES DIFFICULTES FINANCIERES PREOCCUPANTES ...	17
B. LES PROPOSITIONS DU MOUVEMENT H.L.M.	18
 EXAMEN EN COMMISSION	 23

CHAPITRE I : LA SITUATION DU BATIMENT

A. LES INDICES D'UNE AMELIORATION

1) L'évolution sur longue période

Depuis cinq ans, et en dépit d'une légère reprise en 1981, le volume du nombre de logements mis en chantier diminue régulièrement :

Nombre de logements (Unités : milliers)

	1980	1981	1982	1983	1984
Mis en chantier TOTAL	397,4	399,5	346,2	332,3	295,0

Cette tendance que l'on peut constater également chez nos principaux partenaires européens, s'est manifestée pour la première fois en 1974.

Elle a des causes que chacun connaît : d'une part, la saturation relative du marché, compte tenu de l'effort régulier accompli depuis l'après-guerre produit ses effets, d'autre part, le ralentissement d'activité dû à la crise et en particulier au second choc pétrolier a encore une portée non négligeable sur une branche dont les réactions à la conjoncture sont plus lentes que dans l'industrie.

Est-il nécessaire d'ajouter que les tensions enregistrées sur les taux d'intérêt du fait du mouvement à la hausse du dollar lors du dernier lustre ont considérablement affecté les comportements des acheteurs potentiels ?

2) Vers une stabilisation du marché

Les derniers résultats portés à la connaissance de votre rapporteur permettent de tabler, sinon sur une reprise franche de l'activité dans le secteur du logement, du moins vers un arrêt de sa dégradation.

Il apparaît, à travers un certain nombre d'indicateurs avancés - tels que les enquêtes d'opinion de l'I.N.S.E.E. (auprès des entreprises de bâtiments, sur l'évolution des carnets de commandes et sur leurs prévisions d'activité), l'évolution des autorisations de permis de construire et l'évolution des financements relatifs au logement - que cette tendance récente à la stabilisation se poursuit. La remontée constatée dans certaines statistiques et enquêtes récentes de l'I.N.S.E.E. va au-delà d'un mouvement de rattrapage momentané. Ainsi, en ce qui concerne le logement, le ralentissement de la baisse des autorisations de permis de construire constaté depuis l'été 1984 se poursuit-il en 1985, (-10% au troisième trimestre 1984, -5,6% au quatrième trimestre 1984, -4,3% au premier trimestre 1985 par rapport au même trimestre de l'année précédente), ce qui, en prolongeant cette tendance, permet d'anticiper un premier semestre identique ou en légère baisse par rapport à celui de 1984 et un deuxième semestre en net accroissement. En revanche, compte tenu des décalages moyens techniques, commerciaux et financiers existant entre le stade du permis de construire et celui du commencement des travaux - plusieurs trimestres pour l'individuel, plusieurs semestres pour le collectif - les mises en chantier de la période en cours continuent, pour l'essentiel, à traduire les effets de la baisse des autorisations enregistrées précédemment.

Le secteur locatif aidé devrait enregistrer un accroissement des mises en chantier à la fin 1985 et au début 1986, dû pour l'essentiel aux dotations complémentaires d'avril 1984 et de janvier 1985.

Quant au marché de l'accession à la propriété, aidée ou non aidée il est largement déterminé par l'environnement économique général. La poursuite de la désinflation qui, malgré la baisse des taux nominaux, maintient des taux réels élevés, la faible baisse du pouvoir d'achat et la crainte du chômage sont autant de freins à l'accroissement de la demande. Les mesures gouvernementales incitatives prises en 1984 et en janvier 1985 devraient permettre de maintenir globalement (P.A.P.-P.C.) une demande qui, sinon, aurait été orientée à la baisse.

Par ailleurs, la situation des promoteurs semble s'améliorer : le niveau des stocks au premier trimestre 1985 est en net retrait par rapport à 1984 (-15%) tant en individuel qu'en collectif, et de plus leurs opinions sur l'évolution de la demande de logements à moyen terme s'améliorent, ce qui devrait les inciter à lancer de nouvelles opérations.

Les perspectives en matière d'amélioration et d'entretien du parc existant semblent plus favorables. Ce marché qui, en 1984, représentait 46% de la production de bâtiments devrait s'accroître en 1985 compte tenu des incitations fiscales particulières et de la poursuite de l'effort des pouvoirs publics pour la réhabilitation du parc social.

B. LA POLITIQUE DU SOUTIEN AU SECTEUR

1) Le dispositif en faveur des entreprises

Pour répondre à la crise grave que traverse le secteur du bâtiment et encourager l'adaptation de l'appareil de production aux nouvelles données du marché de la construction, il a été décidé de mobiliser plus largement les moyens disponibles pour permettre aux entreprises de qualité, confrontées à des problèmes d'ajustement structurel, de retrouver rapidement une situation financière saine.

Dans un souci de simplicité et d'efficacité, le dispositif n'institue pas de nouvelles procédures mais fait appel aux mécanismes existants destinés à faciliter la restauration de la structure financière des entreprises performantes.

Les mécanismes définis dans une circulaire n° 85-18 du 15 mars 1985, n'excluent pas le recours aux procédures classiques d'intervention des pouvoirs publics en matière d'entreprises en difficulté dans les conditions de droit commun.

Dans cet esprit, il s'agit de l'accès des entreprises du bâtiment et des travaux publics à l'ensemble des procédures, en acceptant, notamment, d'élargir, à titre provisoire, les critères d'éligibilité aux prêts participatifs simplifiés et aux contrats de modernisation du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports.

Le dispositif prévu doit s'appliquer au redéploiement des entreprises du secteur et concerner l'ensemble des entreprises sans exclusive de créneaux d'activité, ni de forme ou de situation juridiques.

Sa mise en place en a été confiée, au niveau régional, aux préfets-commissaires de la République de région, chargés d'organiser localement la concertation nécessaire avec les responsables professionnels compétents et les organismes publics, para-publics ou bancaires les plus aptes à mener cette mission, sans que cela aboutisse à se substituer aux instances locales ou nationales de décision financière déjà existantes.

Un rapport d'activité trimestriel sur le fonctionnement de ce dispositif dans chaque région doit être établi sous l'égide du préfet de

région, commissaire de la République. Toutefois, la mise en place récente de ce dispositif n'a pas encore permis d'établir des résultats statistiques significatifs.

Pour leur part, les services du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports doivent établir, à fin 1984, avec l'ensemble des partenaires concernés un bilan de cette expérience en vue de dégager les premiers résultats obtenus et de définir les orientations ou adaptations nécessaires.

Actuellement, les premiers sondages effectués auprès de quelques régions « pilotes » (10 régions) permettent d'établir que ce dispositif se met effectivement en place et a déjà concerné 163 entreprises pour un montant d'interventions de 33,5 millions de francs.

2) Les mesures incitatives prises au bénéfice du logement

a) L'accession à la propriété :

Le taux des prêts P.A.P. a été abaissé de 0,50 point ; il est ainsi ramené à 10,17% contre 12% en 1981. En outre, le taux des prêts à taux ajustable (P.A.J.) est également réduit à 9,6%, la première annuité étant fixée à 8,75%.

Le plafond du montant des intérêts d'emprunt ouvrant droit à une réduction de l'impôt sur le revenu sera porté de 9 000 francs à 15 000 francs et la majoration pour personnes à charge de 1 500 francs à 2 000 francs. Ce dispositif reviendra à exempter pendant cinq ans de l'impôt sur le revenu les ménages dont les ressources mensuelles sont inférieures à 9 000 francs.

Les prêts d'épargne-logement permettront désormais d'acquérir ou de faire construire une résidence secondaire.

Ces deux dernières mesures figurent dans la loi n° 85-536 du 21 mai 1985 portant modification d'aides au logement. Ainsi, le taux d'effort moyen d'un ménage achetant un logement avec un prêt P.A.P. est désormais de l'ordre de 20%, alors qu'il était d'environ 30% en 1980.

b) Le développement du logement locatif social

Deux mesures ont été prises :

- le lancement d'un contingent supplémentaire de 10 000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) a été acquis et financé, sans remise en cause du budget de 1985, grâce à la diminution du coût des ressources de la Caisse des dépôts ;

- l'engagement immédiat d'un programme complémentaire de travaux dans 20 000 logements H.L.M., portant de 140 000 à 160 000 le nombre de ces logements qui seront ainsi réhabilités en 1985. Cette opération sera financée par l'affectation de 250 millions de francs provenant du Fonds spécial des grands travaux.

Au total, le secteur locatif apportera ainsi aux entreprises du bâtiment un volume de financement supplémentaire de 5 milliards de francs.

L'ensemble de ces mesures peut paraître modeste ; il n'est que prudent.

Les causes de la crise du logement sont trop profondes pour que l'on puisse attendre un redressement spectaculaire de mesures exclusivement budgétaires. A cet égard, l'échec de la relance fiscale massive du secteur du bâtiment en République fédérale d'Allemagne est éclairant : cette action n'a pas empêché le nombre de mises en chantier de baisser de 17% en 1984.

L'avenir du secteur repose, certes, sur le soutien de l'Etat, mais également sur la modernisation de la profession et de son processus de fabrication.

CHAPITRE 2 : LES AIDES AU LOGEMENT ET A LA CONSTRUCTION

La progression d'ensemble des aides au logement et à la construction est incontestable sur les cinq derniers exercices budgétaires ; ces aides ont pourtant regressé en 1985.

Mais indépendamment de la contrainte budgétaire générale qui doit s'appliquer à chaque département ministériel, notre rapporteur tient à souligner que la définition de l'ampleur du soutien que l'Etat apporte aux secteurs du logement et de la construction ne peut ignorer les évolutions que connaît la demande des particuliers dans cette branche d'activité.

Cette demande est actuellement moins active ; elle change également de genre. En 1984, la part des logements neufs représentait 66% des investissements, alors qu'ils constituaient 71% de ces investissements en 1980. A l'opposé, les travaux de rénovation et de gros entretien font l'objet d'investissements croissants. Ce phénomène reflète probablement la démographie de notre patrimoine immobilier : une proportion non négligeable des millions de logements bâtis depuis trente ans sous des normes différentes de l'habitat traditionnel, doit faire appel à ce type de travaux. Les constructions plus anciennes sont, pour leur part, justiciables de travaux de modernisation. Cette tendance est probablement appelée à se confirmer dans les années qui suivent ; elle implique, à n'en pas douter, une évolution de nos entreprises.

A. L'AIDE A LA CONSTRUCTION

1) Les prêts en accession à la propriété (P.A.P.)

a) bilan depuis 1981

● Données générales

Année	CFF	Caisse d'épargne (Minjoz)	CPHLM	CNCA	BNP	Caisse d'épargne (GREP)	Total
1981	105 170	17 010	24 790	24 300			171 270
1982	137 750	16 233		16 696			170 679
1983	130 231	14 216					144 447
1984	131 462	12 430		4 292	2 666	1 848	152 698
1985 (*mois)	25 176	7 291		4 322	1 025	1 915	39 789

* Par organisme prêteur.

● Données par secteur

Année	Groupé	Diffus	Total
1981	52 922	118 348	171 270
1982	46 937	123 742	170 679
1983	37 556	106 891	144 447
1984	38 817	113 881	152 698
1985 (1)	9 548	30 181	39 729

(1) cinq mois

● Données par catégorie de travaux

Année	Neuf	Acquis amél.	Total
1981	147 748	23 522	171 270
1982	142 000	28 679	170 679
1983	119 162	25 285	144 447
1984	125 183	27 515	152 698
1985 (1)	31 879	7 850	39 729

(1) cinq mois

b) Evolution de la réglementation depuis un an

L'évolution de la réglementation depuis un an ne modifie pas sensiblement les modalités d'attribution des P.A.P. Il convient cependant de noter l'extension du champ d'application de ces prêts à la location accession, rendue effective par le décret n° 84-1081 du 4 décembre 1984.

Dans un premier temps, et sous réserve que le locataire accédant respecte les plafonds de ressources retenus pour l'octroi des P.A.P., le prêt est attribué au promoteur. L'accédant est dans une situation de « quasi locataire » et constitue progressivement et au moyen de versements mensuels une épargne qui lui servira d'apport personnel. Pendant toute cette période, il conserve la faculté de se retirer de l'opération. Au moment où l'accédant décide d'acheter le logement qu'il occupe, le P.A.P. lui est transféré.

Par ailleurs, dans le cadre de la politique de simplification administrative, deux mesures ont été prises : d'une part, délégation est donnée aux établissements prêteurs pour prendre directement les autorisations de transfert de prêt aux accédants dans le secteur groupé, d'autre part la décision favorable à l'octroi d'un P.A.P. peut être accordée sous réserve de l'obtention ultérieure du permis de construire dans le secteur diffus.

2) Les prêts conventionnés

a) Bilan des prêts conventionnés

Les statistiques disponibles donnent les résultats suivants :

- 1983	138 345
● 1er semestre =	79 614 dont 2 790 de prêts pour travaux d'économie d'énergie
● 2e semestre =	58 131 dont 2 112 de prêts pour travaux d'économie d'énergie
- 1984	173 897
● 1er semestre =	69 186 dont 1 450 de prêts pour travaux d'économie d'énergie
● 2e semestre =	104 711 dont 1 550 de prêts pour travaux d'économie d'énergie
- 1985	
● 1er semestre =	110 943

La proportion des prêts conventionnés accordés à des personnes bénéficiant de l'A.P.L. semble en légère augmentation :

- 1983	● 1er semestre = 44,7 ‰
	● 2ème semestre = 40,0 ‰
- 1984	● 1er semestre = 42,0 ‰
	● 2ème semestre = 45,0 ‰
- 1985	● 1er semestre = 46,0 ‰ (5 premiers mois)

b) Evolution de la réglementation en 1985

Au mois de mars, le prêt conventionné pour économie d'énergie et le prêt conventionné à l'amélioration de l'habitat ont été remplacés par un prêt conventionné unique pour travaux.

L'obligation de garantie de résultat nécessaire pour les économies d'énergie est supprimée et le minimum des travaux finançables est ramené à 25 000 F (contre 100 000 F auparavant pour les travaux d'amélioration).

Cette mesure étend le bénéfice de ce prêt conventionné aux syndicats de copropriétaires, pour l'ensemble des travaux.

En outre, la durée maximale des prêts conventionnés pour travaux d'économie d'énergie et pour travaux d'amélioration a été portée à quinze ans au lieu de douze ans.

D'ores et déjà, on a constaté une progression des prêts conventionnés amélioration (travaux d'économie d'énergie + travaux d'amélioration) au 2^{ème} trimestre 1985. En effet, leur nombre passe de 14% au 1^{er} trimestre 1985 à 16% au 2^{ème} trimestre 1985.

Par adéquation entre la réglementation des prêts conventionnés et celle des P.A.P., le délai maximum autorisé pour occuper à titre de résidence principale le logement ainsi financé dans les cas où le bénéficiaire du prêt attend sa mise à la retraite ou son retour d'un département ou territoire d'outre-mer ou de l'étranger est fixé à six au lieu de cinq ans.

Par ailleurs, un décret du 16 avril 1985 a adapté le régime des prêts conventionnés au financement des opérations de location- accession définies par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière.

Cette mesure permet aux accédants qui ne peuvent prétendre de par leurs ressources, ni aux prêts aidés, ni aux prêts du secteur libre, de bénéficier du système de location-accession dans des conditions financières favorable ; elle encourage les investisseurs immobiliers et s'intègre donc dans la politique de soutien du secteur du bâtiment.

Enfin, une expérience d'ouverture des prêts conventionnés aux acquisitions de logements anciens sans travaux va être engagée dans des conditions permettant d'éviter tout effet négatif sur l'activité de construction ; l'expérimentation qui concerne les jeunes accédants se déroulera dans la zone couverte par la communauté urbaine de Brest et à Paris, ainsi que dans le Val-de-Marne.

c) Prévisions pour 1985 et 1986

Depuis le 1^{er} janvier 1985, un nouveau dispositif de limitation de la progression de la masse monétaire a remplacé l'encadrement du crédit. Le régime, fondé sur la constitution par les établissements prêteurs, de réserves obligatoires en fonction de leur progression d'encours, prévoit des dispositions spécifiques en secteur des prêts au logement. Ceux-ci bénéficient, comme les crédits à l'exportation et les crédits à l'investissement, d'une réfaction d'assiette pour le calcul des réserves, égale à 30% de leur croissance depuis la période de référence.

Ce dispositif avait été calibré pour permettre le financement de 160 000 prêts conventionnés.

Afin de ne pas freiner la forte production de ces prêts constatée au 1^{er} semestre 1985, le coefficient de réfaction les régissant a été porté de 7% à 11,5% à compter du 3^{ème} trimestre 1985. Ce nouvel assouplissement permettra le financement de quelques 190 000 prêts conventionnés en 1985.

Sur ces bases, il est prévu d'accorder, en fonction de la demande, près de 200 000 prêts en 1986.

B. L'AIDE AU SECTEUR LOCATIF

1) Les prêts aux logements aidés (P.L.A.)

a) Bilan des P.L.A. depuis 1981

Sur une longue période, le nombre de prêts accordés au financement de logements locatifs par P.L.A. est resté stable :

1981 : 64 573
 1982 : 71 129
 1983 : 69 896
 1984 : 68 383
 1985 : 70 000 (prévision)

Pour 1986, l'octroi de 60 000 prêts est prévu. Mais, comme cette année, il est envisagé d'augmenter de 10 000 en cours d'exercice le nombre de prêts pour le porter au même niveau qu'en 1983.

b) Répartition entre les organismes bénéficiaires depuis 1981

	1981		1982		1983		1984	
	Nb de logts	Montants	Nb de logts	Montants	Nb de logts	Montants	Nb de logts	Montants
OPHLM	22 357	5 925,8	25 324	8 058,7	27 791	8 621,0	26 989	9 103,3
SAHLM	32 958	9 195,9	34 979	11 623,5	33 680	11 600,6	35 198	12 170,8
SEM	5 816	1 602,6	7 099	2 300,4	5 803	1 959,2	4 428	1 666,6
FILIALES I	844	167,6	806	162,9	1 226	280,0	268	64,7
AUTRES	2 598	376,4	2 921	486,0	3 396	676,8	1 500	270,8
TOTAL	64 573	17 268,3	71 129	22 631,5	69 896	23 137,6	68 383	23 276,2

L'évolution de la répartition des prêts entre les différents organismes montrent un désengagement progressif du secteur privé ou mixte qui, à terme, pourrait devenir préoccupant. La confirmation de cette tendance laisserait supporter aux seuls organismes d'H.L.M. les prêts mais, également, la charge du secteur locatif social.

2) Les aides au logement

La montée en régime de l'aide personnalisée au logement dont les bénéficiaires sont passés de 256 500 en 1980 à 1 470 000 en 1985, démontre

à elle seule l'importance de la poursuite d'une action qui donne de réelles possibilités d'accès à la propriété dans le secteur social. En 1985, plus de 800 000 foyers seront consacrés par l'attribution d'une aide en accession à la propriété, soit 24^o de plus qu'en 1984.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	85/84
A.P.L. Location	46 500	125 985	225 408	360 616	496 651	650 000	+ 30,9
A.P.L. Accession	210 000	340 946	458 110	589 569	660 628	820 000	+ 24,1
Total	256 500	466 931	683 518	970 215	1 157 279	1 470 000	+ 27,0

Pour 1986, près de 8,4 milliards de crédits sont inscrits à ce titre (7 milliards en 1986). Corrélativement, le nombre des bénéficiaires de l'allocation logement familiale ou sociale est en baisse.

Allocation-logement familiale :

1980 : 2 150 000
 1981 : 2 081 000
 1982 : 1 812 000
 1983 : 1 959 500
 1984 : 1 863 000
 1985 : 1 700 000

Allocation-logement sociale :

1980 : 950 000
 1981 : 1 115 000
 1982 : 1 046 000
 1983 : 1 119 200
 1984 : 1 053 000
 1985 : 980 000

Sur ce dernier point, votre rapporteur souhaite faire part de sa préoccupation. Les crédits d'allocation-logement enregistreront en 1986 une baisse de 9% (soit 13% en francs constants, compte tenu de l'hypothèse d'inflation figurant dans le rapport économique et financier). Cette diminution, supérieure à celle du nombre escompté de bénéficiaires de l'allocation-logement, doit être compensée par un mécanisme qui appelle des réserves.

La contribution des employeurs au fonds national au logement, qui est actuellement de 0,1% des salaires –et destinée au logement des travailleurs immigrés–, passerait à 0,2%. En contre partie, la participation des entreprises au 1% (0,9% depuis le précédent transfert de 0,1% au F.N.A.L.) diminuerait d'un dixième de point, comme le prévoit l'article 71 du projet de loi de finances initial pour 1986.

Votre rapporteur s'interroge sur les conséquences de ce qui apparaît, en première analyse, comme un transfert de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne et qui est proposé au Parlement sans que les concertations préalables avec les organismes intéressés aient eu lieu.

Cette mesure n'est pas, en tout état de cause, de nature à stimuler la construction de logements neufs dans une période où les entreprises de ce secteur enregistrent une crise structurelle sans précédent. Elle pourrait même avoir pour effet de limiter les possibilités de reprise du marché observées depuis le premier semestre de cette année.

Néanmoins, il convient de rappeler que l'encaisse actuelle des organismes gérant le 1% est de l'ordre de 18 milliards ce qui peut donner à penser qu'un réexamen de l'emploi de ces disponibilités ne serait peut-être pas inutile.

CHAPITRE III : LES PROBLEMES DES ORGANISMES DE GESTION DES H.L.M.

A. DES DIFFICULTES FINANCIERES PREOCCUPANTES

Les comptes des H.L.M. ne sont pas encore définitivement arrêtés pour 1984, mais la tendance observée depuis 1980 témoigne d'une dégradation moyenne de la situation financière des organismes. Cet affaiblissement apparaît clairement lorsque l'on examine l'évolution des ratios suivants :

● Impayés en % loyers + charges

	1980	1981	1982	1983
Offices	1,54	1,70	2,13	2,56
S.A.	1,62	2,04	2,56	2,77

On constate une dégradation accentuée pour 10% des organismes concernés.

● Coût de la dette en % (frais financiers/en cours)

	1980	1981	1982	1983
Offices	2,60	2,80	3,14	3,37
S.A.	2,40	2,67	2,93	3,18

C'est en particulier la désinflation et la montée en régime des P.L.A. qui expliquent cette évolution.

● Coût de gestion/logement en 1 000 F (francs courants)

	1980	1981	1982	1983	1980/1983	% Volume
Offices.....	2,87	3,34	3,83	4,39	15,2	3,3
S.A.	3,26	4,01	4,35	4,82	13,9	2,1

B. LES PROPOSITIONS DU MOUVEMENT H.L.M.

Votre rapporteur souhaite rappeler que les organismes H.L.M. sont une composante essentielle de l'effort national de logement. Le mouvement H.L.M. gère trois millions de logements appartenant à un patrimoine déjà atteint qui nécessite des frais d'entretiens lourds et, quelquefois, des actions de restructuration profonde comme le souligne le rapport de la commission Geindre.

Les difficultés financières qui commencent à affecter certains de ces organismes et le rôle d'ensemble qu'assure le mouvement H.L.M. font qu'une attention particulière doit être apportée aux positions de ces organismes.

Votre rapporteur se fait donc l'écho des propositions qui suivent.

1) La rénovation du parc de logements existants

L'aide publique en subventions se situe depuis deux années à un niveau satisfaisant, permettant d'amener la réhabilitation de 140 000 logements par an, conformément aux prévisions du plan.

Mais cette aide est financée de moins en moins par le budget (PALULOS) et dépend de plus en plus des ressources du Fonds spécial grands travaux (F.S.G.T.) orientées vers le financement des travaux d'économie d'énergie.

Or, l'alimentation régulière du F.S.G.T. (dont les charges d'emprunt sont couvertes par des taxes additionnelles successives sur les hydrocarbures) n'est pas assurée, ce qui rend aléatoire toute prévision dans ce domaine. C'est pourquoi, le Mouvement H.L.M. souligne la nécessité absolue d'une 5^{ème} tranche du F.S.G.T. pour 1986, comportant 2 milliards environ qui seraient affectés de façon certaine à la réhabilitation des logements sociaux locatifs (1). Cela ne retire rien au caractère aléatoire d'un tel financement de la réhabilitation (prévue au IX^e Plan), chaque exercice nécessitant le vote d'un texte spécifique pour alimenter le F.S.G.T.

Les logements financés depuis 1977, sur prêts P.L.A., s'ils ne posent pas de problèmes d'entretien importants (ils sont récents et de bonne qualité) sont un facteur grave de déséquilibre d'exploitation, de plus en plus sensible au fur et à mesure que leur part augmente dans le patrimoine H.L.M., en raison de leurs charges financières très lourdes (progressivité des annuités et fort taux d'intérêt) et vont nécessiter, dans certains cas, des mesures particulières pour soutenir certains organismes : les pouvoirs publics semblent en avoir enfin pris conscience, après les interventions réitérées du Mouvement H.L.M., qui reste très attentif aux solutions qui seront proposées. Au congrès H.L.M. de Nancy en 1985, un cri d'alarme a été lancé : le déficit estimé résultant de ces déséquilibres d'exploitation atteint déjà environ 1 milliard de francs par an.

2) Le financement P.L.A. du logement locatif social

Le Mouvement H.L.M. demande qu'à l'occasion de cette réforme, qui, sans modifier les masses financières en cause, consacre le principe de l'alimentation directe du P.L.A. par les dépôts sur les livrets A des Caisses d'épargne, le taux des prêts aux organismes qui sera retenu par la C.D.C. tienne compte :

- de la diminution, voire de la disparition du risque de transformation résultant de l'application de taux variables (à une partie ou à la totalité du prêt).

- de la baisse des rémunérations des livrets A ; on constatera ci-dessous que les récentes baisses n'ont pas été répercutées :

1982	Livret A	8,5 %	taux PLA (et progressivité des annuités 4 % par an)	7,09 %
1983	Livret A	7,5 %	taux PLA	inchangé
1984	Livret A	6,5 %	taux PLA (progressivité 3,5 %)	6,59 % révisable

Mais cette baisse n'est que la répercussion de la variabilité qui supprime une partie du risque de « transformation ».

1985 Livret A 6 % taux PLA 6,09 %
(avec sans doute une variabilité accrue).

(1) la loi a été votée au Sénat le 6 novembre 1985 et une tranche de 2,3 milliards de francs a été consacrée au logement social.

L'aide publique a pu ainsi considérablement s'atténuer, passant de 42% du prêt à 33%, puis 20% pour 1986 (taux de la subvention, la C.D.C. devant prendre en charge le coût de bonification) ;

- de la nécessité, pour l'équilibre d'exploitation des opérations nouvelles, d'une progressivité des annuités inférieure à 3% (contre 3,5% actuellement) avec une première annuité de 5% maximum, ce qui supposera un taux actuariel brut de l'ordre de 5%.

3) La politique des loyers et des aides personnelles

Les négociations collectives ou, à défaut, le décret, sur le taux de relèvement moyen annuel des loyers au niveau national, doivent laisser une place importante aux ajustements locaux pour mieux adapter le niveau du loyer au service rendu, faciliter la réalisation de petits travaux sans engager la procédure de conventionnement ouvrant droit à l'A.P.L. et relever les loyers exceptionnellement bas.

Ces négociations sont malheureusement compromises par la baisse de solvabilité des usagers, résultant de la conjoncture générale difficile relative aux salaires, mais aussi de l'érosion du pouvoir d'achat de l'A.P.L. constatée successivement en 1984 et 1985 lors des actualisations annuelles : le Mouvement H.L.M. lors des avis formulés par le conseil national de l'habitat, a toujours dénoncé cette tendance, qui a pour effet soit d'aggraver le taux d'effort net des usagers, soit d'empêcher un ajustement intégral des recettes des loyers à l'évolution normale des dépenses d'exploitation des organismes.

Seul un renforcement de l'aide à la pierre, pour les opérations nouvelles, voire pour certaines opérations anciennes particulièrement difficiles (révisior. du taux P.L.A. à titre rétroactif avec introduction de la variabilité) permettra de résoudre ce dilemme et d'éviter la progression non maîtrisable des engagements budgétaires liés à l'aide à la personne sous la forme de l'A.P.L. La généralisation à l'ensemble du patrimoine d'une aide personnelle unique paraissait une solution et le Mouvement H.L.M. avait adhéré : cette solution semble aujourd'hui pour le moins différée.

4) Le financement P.A.P. de l'accession à la propriété

La faible consommation des prêts P.A.P. en 1985 s'explique en grande partie par la quotité insuffisante du prêt par rapport au prêt conventionné : ce dernier prêt finance 90% du prix de l'opération (dans le respect d'un prix plafond) alors que les quotités majorées des P.A.P. sont à 82,5% ; le recours à un emprunt complémentaire renchérit d'autant les

mensualités totales : il en résulte par exemple que pour un ménage avec deux enfants, en zone II, avec 10% d'apport personnel et si les ressources sont supérieures à 70% du plafond, les mensualités du prêt P.A.P. complété par un prêt accessoire (15 ans, 14% d'intérêt) sont supérieures de 50 10% à celles d'un prêt conventionné. La solution serait d'aligner les quotités P.A.P. et P.C. à 90% du montant des opérations.

Par ailleurs, les plafonds de ressources des candidats au P.A.P. n'ont pas été relevés en 1985, ce qui réduit d'autant les demandes possibles dans cette zone de meilleure solvabilité.

L'Union des H.L.M. a dénoncé auprès des pouvoirs publics cette pratique qui consiste à décourager la consommation de P.A.P. pour justifier une réduction du budget correspondant pour l'année à venir.

5) Les perspectives du Mouvement H.L.M.

a) *Les organismes H.L.M.* poursuivent un effort important de modernisation pour développer leur productivité économique et sociale :

- dans la recherche des techniques nouvelles de construction, d'amélioration du bâti, d'économie d'énergie ;

- dans la mise en place d'outils scientifiques de gestion prévisionnelle des opérations de construction neuve et de la maintenance de leur patrimoine ;

- dans les relations avec les usagers : suivi des familles, tant en accession qu'en locatif, information, participation.

b) *l'avenir*, dans un marché qui sera de plus en plus soumis à la concurrence, est conditionné par un renforcement de l'ensemble des moyens des organismes, au service de la production et de la gestion :

- moyens financiers : les fonds propres sont actuellement insuffisants dans la plupart des organismes ; les possibilités de prêts, de prise de participation entre organismes sont réduites et devront être facilitées ;

- ressources humaines : des actions ambitieuses de formation des personnes sont engagées ; les offices d'H.L.M. font un effort tout particulier, en acceptant de verser un supplément spécifique à la cotisation devant alimenter les centres de gestion et de formation du personnel de la fonction publique territoriale.

c) Enfin, les organismes, face à la concurrence, souhaitent diversifier leurs activités, dans le cadre de la mission sociale qu'ils ont en charge :

- développer les activités de loisir social, en concourant à la réalisation d'hébergement de loisir à vocation sociale, pour le compte des collectivités et des organismes de l'économie sociale ;

- contribuer à la réalisation, à la gestion et à l'entretien des équipements des collectivités locales, dans les conditions redéfinies récemment par la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique ;

- développer des moyens financiers spécifiques en matière d'accèsion à la propriété, pour maintenir une activité de prêteurs et de constructeurs sociaux, qui conservera encore longtemps un caractère d'intérêt public, au même titre que les autres activités des organismes H.L.M.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du Mercredi 13 novembre, la commission a examiné le rapport pour avis.

Après avoir exposé les grands équilibres financiers du budget, le rapporteur pour avis a rappelé l'évolution en longue période des mises en chantiers de logements en notant que l'année 1985 avait marqué une stabilisation. La dégradation du marché semble en voie d'arrêt, en particulier du fait de la croissance de la demande de gros entretien et de rénovation.

La progression d'ensemble des aides à la construction et au logement a été incontestable sur les cinq derniers exercices, qu'il s'agisse des prêts en accession à la propriété, des prêts au logement aidés et des prêts conventionnés. S'agissant du transfert d'une partie de la cotisation patronale de 1% au logement au bénéfice de l'allocation logement, M. Robert Laucournet a souhaité qu'un réexamen d'ensemble de l'affectation de ces fonds soit effectué compte tenu de l'importance des disponibilités inemployées, tout en regrettant que cette mesure ait été proposée au Parlement sans concertation avec les organismes intéressés.

Enfin, le rapporteur pour avis s'est inquiété de la situation financière de certains organismes H.L.M. du fait de la montée des créances impayées, de l'augmentation de la dette et de la faible augmentation des loyers.

En revanche, M. Robert Laucournet a noté que les crédits adoptés au titre du Fonds spécial des grands travaux permettront de rénover 140 000 logements sociaux en 1986.

A l'issue de cet exposé, M. Alain Pluchet a déploré la baisse du nombre des mises en chantiers enregistrées depuis quatre ans.

M. Amédée Bouquerel s'est préoccupé du nombre des loyers impayés dans les H.L.M. et a désapprouvé le prélèvement effectué sur la cotisation patronale de 1% au logement.

M. René Régnauld a mis l'accent sur la modification des comportements des acquéreurs.

M. Jacques Moutet a relevé que les organismes gestionnaires du 1 % patronal étaient limités dans leur action de prêt par la réglementation.

*
* *

Contrairement à la proposition de son rapporteur pour avis, la commission des Affaires économiques et du Plan a émis **un avis défavorable** à l'adoption des crédits du logement pour 1986.